



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE FACATATIVÁ

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO  
DEL DERECHO  
**RADICADO:** 25269-33-33-001-2019-0178-00  
**DEMANDANTE:** SERGIO ANDRÉS SANTOS CLAROS  
**DEMANDADO:** INSTITUTO NACIONAL  
PENITENCIARIO Y CARCELARIO –  
INPEC  
**ASUNTO:** Auto resuelve excepciones

Facatativá, veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

---

### 1. Antecedentes.

Ingresa al Despacho el expediente identificado como se anuncia en el epígrafe, con constancia secretarial que da cuenta de que se encuentra vencido el término de traslado de las excepciones; al respecto, se destaca que, durante el traslado de la demanda, la entidad demandada propuso las excepciones *previas* que planteó como “*falta de legitimación en la causa por pasiva*” y “*falta de jurisdicción o competencia en reclamaciones asociadas al fuero sindical*”. (fls. 193-196 y 226-229).

Revisado el expediente se constata que la Secretaría del Juzgado corrió traslado de aquellas excepciones de conformidad con el par. 2º del art. 175 de la Ley 1437 de 2011 -L.1437/2011-, norma que resultaba aplicable a dicha actuación para el momento en que se surtió, por tres (3) días, lapso durante el cual el demandante guardó silencio.

### 2. Fundamentos de la excepción propuesta

Bajo el título de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, la parte demandada arguyó que su vinculación con la causa en calidad de demandado se da por el ejercicio del Juez de sus atributos para garantizar los derechos de defensa del demandado y acceso de justicia del demandante; no obstante, asegura que el INPEC no ha provocado un daño antijurídico puesto que el daño ocasionado al demandante con la imposición de su destitución, fue en uso legítimo de su facultad de ejercer control disciplinario sobre sus trabajadores incumplidores de la ley, es decir, que, en su criterio fue un daño jurídico.

En lo que tiene que ver con la “*falta de jurisdicción o competencia en reclamaciones asociadas al fuero sindical*”, el demandado estima que el Juez administrativo solo debe centrarse en las peticiones relativas a las actuaciones del operador disciplinario, contenidas en las Resoluciones nos.º 001102 del 20 de octubre de 2017 y 004705 del 21 de diciembre de 2019, por lo que debe abstenerse a resolver lo atinente a la garantía foral, que es objeto de conocimiento del juez laboral.

### **3. Consideraciones**

En consecuencia, dando alcance al par. 2º del art. 175 de la L.1437/2011, modificado por el art. 38 de la L.2080/2021, es procedente resolver sobre las propuestas.

#### **3.1. Tesis del Despacho**

Para el efecto, se sostendrá que las excepciones propuestas no están llamadas a prosperar y, en consecuencia, se declararán no probadas.

Con el fin de respaldar la tesis planteada, se desarrollarán, en su orden, la siguiente premisa argumentativa: la excepción de falta de legitimación y la jurisdicción competente para conocer de la garantía foral sindical, a partir de las cuales se atenderá el caso concreto, veamos:

#### **La falta de legitimación**

Previo a abordar el estudio de los planteamientos, el suscrito ve prudente aclarar que, si bien es cierto que el Código General del Proceso (art. 100) no señala a aquella como excepción *previa*, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha indicado que la misma constituye una de esa índole<sup>2</sup> o una de las denominadas *mixtas*<sup>3</sup>, por lo que es oportuno resolver sobre el particular.

---

<sup>1</sup> CE S1 auto de 30 de noviembre de 2020, exp. 25000-23-41-000-2015-00663-01 MP. N. Peña; CE S3 sA, auto de 6 de noviembre de 2020, exp. 25000-23-36-000-2015-00850-02 MP. J. Sáchica.

<sup>2</sup> CE S3 sA, providencia de 21 de septiembre de 2016, exp. 27001-23-33-000-2013-00271-01 MP. C. Barrera. En la providencia explicó: “*El artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable por la remisión expresa consagrada en el artículo 306 del C.P.A.C.A., prevé las excepciones previas como medios de defensa del accionado encaminados a dilatar la entrada a juicio. Su condición de previas o dilatorias resulta de la falta de capacidad para enervar por completo la pretensión principal del actor; por lo tanto, su constitución no aniquila el derecho subjetivo sustancial que se pretende hacer valer en el proceso, pero sí obliga a que el demandante subsane las inconsistencias presentadas, pues de otro modo impedirán la continuación del trámite del asunto. Entre las mencionadas excepciones se encuentra la de falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual se configura por la falta de conexión entre la parte demandada y la situación fáctica constitutiva del litigio; así, quienes están obligados a concurrir a un proceso en calidad de demandados son aquellas personas que participaron realmente en los hechos que dieron lugar a la demanda.*” (Negrillas fuera de texto original)

<sup>3</sup> CE S5, auto de 30 de octubre de 2020, exp. 11001-03-28-000-2020-00034-00 MP. R. Araujo, en esa oportunidad, al revisar la excepción de falta de legitimación por pasiva, indicó: “*105. Se precisa que las excepciones previas y mixtas tienen como finalidad controvertir el medio de control en su etapa inicial teniendo como fundamento las irregularidades o vicios que pueda presentar la demanda, es decir, su razón de ser es depurar el procedimiento y en último caso terminarlo de manera anticipada como ocurre, por ejemplo, en el caso que se compruebe la ocurrencia de la caducidad.*” (...) “*107. Sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta*

Para resolver se trae como argumento de autoridad la jurisprudencia del Consejo de Estado, plasmada en Auto de Unificación de jurisprudencia<sup>4</sup>, que señaló, respecto a la legitimación en la causa, lo siguiente:

“La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso, Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la parte pasiva, como demandado.  
(...) Ahora bien, según se hable de la legitimación del demandante o del demandado, estamos en presencia de la falta de legitimación en la causa por activa o pasiva, respectivamente”

Para darle contexto, debe señalarse que el art. 138 de la L.1437/2011, establece que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir (i) toda persona, (ii) que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, para (iii) pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular y (iv) se le restablezca el derecho lesionado.

El Consejo de Estado<sup>5</sup>, respecto a la legitimación en la causa, sostuvo:

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva.  
A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, **punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto**, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.

Así, tratándose del extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la demandante hace al extremo demandado y la material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio, dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial.

Como puede verse, la legitimación en la causa por *activa* de **hecho o formal**, se define a partir de la demanda y, conforme al art. 138 precitado, surge de la facultad que toda persona tiene para atacar la legalidad de un acto y obtener el restablecimiento de un derecho lesionado y la reparación del daño causado, la cual responde a la lógica de las excepciones previas; para el suscrito, esta primera dimensión tiene que ver con una visión formal del derecho de acudir a

---

*por la apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil se recalca que en anteriores pronunciamientos de la Sala, se ha abordado el problema jurídico de determinar si esta entidad en calidad de autoridad interviniente en la adopción de actos electorales, debe ser vinculada o no en los procesos originados en el ejercicio de la acción de nulidad electoral, de conformidad con el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.”. Puede consultarse, también: CE S2 sB, auto de 8 de octubre de 2020, exp. 05001-23-23-000-2017-02078-01 MP. C. Palomino.*

<sup>4</sup> CE S3, providencia de 25 de septiembre de 2013. MP. E. Gil

<sup>5</sup> CE S3 providencia del 11 de julio de 2019 dentro del expediente 05001-23-31-000-2002-01676-01.

la jurisdicción y parte de la base de comprender, por un lado, que aquel derecho lo ostenta, no solo quien es el titular del derecho subjetivo material sino que es un derecho independiente de aquel, razón por la cual, el medio de control puede ser ejercido tanto por quien considera que ha sido lesionado uno de sus derechos, sin que por ese solo hecho lo tenga, como por quien en realidad tiene tal derecho; por otro lado, en cuanto a la legitimación por *pasiva* de hecho o formal, esta surge de la posibilidad de imputar la causación de la lesión a quien se tiene por demandado, esa causación, en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho corresponde, claro, a la entidad que profirió el acto administrativo que se estima nulo, sin que esa atribución sea suficiente para tenerlo como responsable de aquel daño.

Cuestión distinta es la legitimación en la causa **material**, pues aquella, por activa, comporta una relación intrínseca e inescindible entre la facultad de acudir a la jurisdicción y la titularidad material del derecho reclamado, puesto que, como lo resalta el Consejo de Estado, tal se erige en una condición necesaria para la prosperidad de las pretensiones, y por pasiva, depende entonces de la demostración de que la entidad, que creó el acto administrativo, sea la llamada a restablecer el derecho; la lectura del art. 138 *ejusdem* lleva a concluir que en materia de nulidad y restablecimiento del derecho la legitimación material se deriva de la nulidad del acto acusado y de la carga en el restablecimiento del derecho lesionado, pues solo aquella, quien lo sufre, estará legitimada materialmente para reclamar y solo quien lo causa por sus actos estará llamada a responder

### **La jurisdicción competente para conocer de la garantía foral sindical**

Derivado de lo establecido en el art. 39 de la Constitución, se consagra en el cap. VIII, Tít. II de la Parte Segunda del D.2663/1950<sup>6</sup>, lo relacionado con el fuero sindical, erigiéndose como la garantía de no despido, no desmejoramiento de las condiciones laborales, ni traslado sin justa causa previamente calificada por un Juez Laboral<sup>7</sup>; su importancia quedó fijada en la instauración de la acción de reintegro, prevista en el art. 118 del Decreto-Ley 2158/1948<sup>8</sup>, que expresa el derecho de acción de los trabajadores amparados por el fuero sindical despedidos sin previa autorización judicial.

Como se sabe, por disposición del num. 2 del art. 2 *ib.*, la acción de reintegro, por tratarse de una acción relativa al fuero sindical, se encuentra asignada para su conocimiento a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>9</sup> ha sido unánime en concluir en su falta de jurisdicción para conocer sobre estos asuntos, incluso en aquellas controversias relacionadas con los servidores públicos; no obstante, en lo relacionado con la

---

<sup>6</sup> "Sobre el Código Sustantivo del Trabajo".

<sup>7</sup> ARTÍCULO 405. DEFINICIÓN: Se denomina "fuero sindical" la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por el juez del trabajo.

<sup>8</sup> "Sobre los procedimientos en los juicios del trabajo".

<sup>9</sup> CE S2 sentencia de 3 de febrero de 2011, exp. 05001-23-31-000-2001-01565-02(1861-10), CP. B. Ramírez

legalidad de los actos administrativos de supresión de cargos del personal aforado, ha admitido su competencia, trayendo a colación lo señalado en providencia anterior<sup>10</sup> sobre esta materia:

“Conforme a lo expuesto, advierte la Sala que correspondía a la parte actora acudir a la jurisdicción ordinaria a entablar la acción consagrada en el artículo 118 del Código Procesal Laboral, **en orden a obtener el reintegro al cargo que venía desempeñado hasta antes de expedirse el acto de supresión, siempre que éste se hubiera hecho efectivo omitiendo la autorización judicial consagrada por el legislador.**

El breve término de diez (10) días con el que cuenta el juez del trabajo para resolver sobre la acción de reintegro, le permite a la Sala inferir, que fue voluntad del legislador instituir un mecanismo expedito para resolver la controversia que se plantee por el desconocimiento del permiso judicial, haciendo de esta forma operante el postulado consagrado en el artículo 39 de la C.P.

La tesis anterior se reitera en eventos en los cuales, como sucede en el sub-lite, **la parte actora enfoque el concepto de violación en el derecho al amparo fundado en la existencia de la acción de reintegro,** (3. El artículo 118 del C.P.L. contempla: **ACCIÓN DE REINTEGRO.**” La demanda del trabajador amparado por el fuero sindical que hubiere sido despedido sin permiso del juez del trabajo, se tramitará conforme al procedimiento señalado en los artículos 114 y siguientes de este código. La acción de reintegro prescribirá en dos (2) meses, contados a partir de la fecha del despido...”) pues en tales circunstancias, se evidencia que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es la competente para conocer del asunto sino la ordinaria acorde con las reglas de competencia señaladas en los artículos 2º y 118 del C.P.L.”

Así las cosas, tratándose de controversias en las que se encuentra el amparo derivado del fuero sindical, la determinación de la jurisdicción competente debe estudiarse desde los fundamentos jurídicos de la demanda; si estos se relacionan con su garantía foral, entonces conocerá la Jurisdicción Ordinaria Laboral, de lo contrario, si no es esa la pretensión, sino que se cuestiona la legalidad del acto administrativo, el Contencioso Administrativo, tendrá la jurisdicción.

### **3.2. Conclusiones en el caso concreto**

En cuanto a la excepción de falta de legitimación, en el caso *sub iudice*, para el suscrito, es claro que la entidad demandada, al proponer la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, se refiere a la legitimación en la causa *material* y, este punto, corresponde resolverlo en sentencia, una vez que se haga el estudio correspondiente de la pretendida nulidad de los actos administrativos acusados y del derecho subjetivo que se procura garantizar, por ello no es procedente decidir en este momento procesal.

---

<sup>10</sup> CE S2 sentencia de 15 de febrero de 2007, exp. 0009-05, CP. A. Ordoñez.

En cuanto a la falta de jurisdicción o competencia, el demandado estima que el Juez administrativo sólo debe centrarse en las peticiones relativas a las actuaciones del operador disciplinario, contenidas en las Resoluciones nos.° 001102 del 20 de octubre de 2017 y 004705 del 21 de diciembre de 2019, por lo que debe abstenerse a resolver lo atinente a la garantía foral, que es objeto de conocimiento del juez laboral.

Para emprender este estudio, se precisa recordar que, en el caso que se atiende, el señor Sergio Andrés Santos Claros pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones nos.° 001102 del 20 de octubre de 2017 y 004705 del 21 de diciembre de 2018, y se ordene el reintegro y pago de los emolumentos salariales y prestaciones que no fueron canceladas por su destitución.

Ahor bien, en vista de lo señalado en acápite precedente, la determinación de la Jurisdicción competente para dirimir la controversia surge del estudio de los fundamentos jurídicos que al actor expuso en su demanda, para extraer si el asunto de litigio se relaciona con su garantía foral; en este sentido, se advierte que los vicios de nulidad de los actos acusados por la parte demandante se contraen a la infracción de las normas que debía fundarse, falsa motivación y desviación de poder, asuntos cuya explicación, plasmada en folios 3 a 5 del expediente, versa sobre las presuntas irregularidades en el trámite del proceso disciplinario n.° 093-16 adelantado en su contra y que finalizó con la decisión de su destitución e inhabilitación, contenida en la Resolución n.° 001102 del 20 de octubre de 2017, confirmada por la Resolución 004705 del 21 de diciembre de 2018.

Llama la atención del suscrito que entre las disposiciones referidas como quebrantadas en la demanda, se relaciona, entre otros, el art. 39 de la Constitución y la Convención Interamericana de Derechos Humanos art. 16, C-087- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948, normas relacionadas con el fuero sindical; no obstante, la mención a aquellas normas de protección laboral se hace, en criterio del suscrito, cómo con texto y refuerzo argumentativo, puesto que los motivos que sustentan la pretensión de nulidad de los actos demandados son -indudablemente- los que aparecen en el art. 137 de la L.1437/2011, sin que en nada se afecte la competencia y jurisdicción.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo de Facatativá,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: Tener** por contestada la demanda por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC.

**SEGUNDO:** Declarar no probada las excepciones de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* y *“falta de jurisdicción o competencia en reclamaciones asociadas al fuero sindical”*, propuestas por la parte demandada – INPEC-.

**SEGUNDO: RECONOCER** personería para actuar al abogado JAIR HANS GONZÁLEZ RIVERA, como apoderado del INPEC, en los términos y para los efectos del poder conferido (fl. 185).

**TERCERO:** Notificar por estado la presente determinación.

En firme, ingrese al Despacho para proveer.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

-firmado electrónicamente-  
**MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ**  
**Juez**

-001-S-000-

**Firmado Por:**

**ELKIN MAURICIO LEGARDA NARVAEZ**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE FACATATIVA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **31ae29dd78b0247fca3eff997f98e3e446017bf29a5f2c20c6b547d94f731148**

Documento generado en 28/05/2021 05:42:37 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**